

南南合作与中国对外援助

黄梅波 唐露萍

内容提要 南南合作的核心要义是发展中国家在坚持和平共处五项原则的基础上在政治上相互扶持,共同协调立场以增强在与发达国家谈判中的地位 and 在世界舞台上的话语权,在经济上通过贸易、投资、技术转移和一体化等培养集体自力更生能力,促进共同发展。作为近年来备受关注的南南合作援助国之一,中国的对外援助是在南南合作的框架下展开的,其援助原则、政策和理念均与南南合作的核心要义相一致,最终目标是促进南南合作的不断深化和南方国家的共同发展,以此推动千年发展目标的早日实现。

关键词 南南合作 对外援助 原则 理念

冷战结束后,伴随着国际形势的深刻变化,世界主要力量对比逐渐改变。世界经济发展中心从西方传统大国向发展中新兴大国转移,国际经济金融秩序从主要由西方大国主宰向西方与非西方国家、发达与发展中国家共同协调的方向转变。在世界体系发生转移的同时,国际援助领域也出现了同样的趋势,发展中国家的援助成为了国际援助中一支不容忽视的新兴力量。传统的西方援助包括双边援助和多边援助,其中双边援助一般带有较强的政治附加条件,西方国家希望通过对外援助输出其民主意识、价值观念和国家制度,多边援助更多地要求受援国接受市场取向的结构调整计划。而发展中国家对外

援助是在 1955 年的万隆会议精神(即南南合作原则)指导下展开的,在政治上坚持尊重伙伴国主权、不附加任何政治条件,在经济上强调互利双赢和通过对外援助促进双方的经济发展。中国至始至终坚持在南南合作的框架下开展对发展中国家的援助,其坚持的“平等互信、互利共赢”的原则充分体现了南南合作的核心要义,而这些又是与中国的国际政治经济地位相辅相成的。

一、南南合作的核心要义及其体现

南南合作产生于 20 世纪 50 年代,至今已有 60 多年的发展历史。目前,对于南南合作(South-South Cooperation, SSC)

这一概念,国际上的许多组织机构都作出了界定,如联合国南南合作局(The United Nations Office for South-South Cooperation)、联合国开发计划署(The United Nations Development Program, UNDP)、2008 年的阿克拉行动议程等。虽然各个机构对南南合作的定义表述不尽相同,但核心要义是一致的,即南南合作是发展中国家自己发起、组织和管理,在双边、多边、地区和地区间等多个层次为促进共同发展目标而开展的合作。政治上,遵循相互尊重主权和独立、平等互利、不附加任何政治附加条件和不干涉别国内政等原则;经济上,主要涉及知识、技术的共享和经济联系的加强,体现为南南国家

之间的贸易、投资、技术转移和地区一体化趋势的加强。

虽然联合国对南南合作有多种定义,但是南南合作并不是由联合国发起的。从南南合作的历史来看,其起始于政治领域,发展于经济领域,深化于政治和经济合作的有机结合。20世纪50年代到60年代是南南合作的初始阶段,南南合作主要体现在政治领域,规模不大,具体的方向和实施措施也不是很明确,影响力有限。20世纪70年代到80年代南南合作进一步向经济领域发展,双边的、区域的合作组织增多,南南国家也积极探索指导南南合作的纲领性文件以及具体的实施措施,但是由于这一阶段发展中国家的整体经济实力不强,南南合作并未取得实质性的进展,南方国家依然面临对其严重不利的国际经济秩序。20世纪90年代之后南南合作在政治和经济合作领域均进一步深化并取得显著进展,区域的政治经济合作组织以及跨区域的对话对发展中国家的经济发展起到很大的促进作用,发展中大国的崛起使得发展中国家在世界舞台上的话语权有所提高,联合国对南南合作的支持力度也不断增强。

经过六十多年的发展,南南合作的核心要义在政治经济层面均得到了充分体现。

政治上,和平共处五项原则已经成为各发展中国家的基本外交原则。和平共处五项原则最初是周恩来总理于1953年12月底会见印度代表团时提出的,1955年万隆会议形成的万隆会议十原

则(南南合作原则)就是这五项原则的引申和发展。半个多世纪以来,这五项原则不仅成为中国奉行独立自主和平外交的基础,也被其他发展中国家所接受,成为规范国际关系的重要准则。此外,和平共处五项原则还在各国大量的双边条约中得到体现,被许多国际多边条约和国际文献所确认。多年来,在坚持和平共处五项原则基础上,发展中国家在南北对话与国际事务中用“同一个声音”说话,为维护发展中国家的正当权益以及改变不合理的国际政治经济秩序而不懈努力。例如,成立多年来,77国集团已成为南方国家在国际经济组织中共同利益的代表,其主要活动方式就是在每届联合国贸易和发展会议召开之前举行成员部长级会议,协调立场,采取联合行动,为改革不平等的国际经济关系同发达国家进行斗争。其他一些地区性的南南合作组织如东盟、非盟等也在逐步向政治经济合一的方向发展,在地区与对外事务中逐步统一政策。

经济上,南南合作主要体现为知识和经验分享、技术转移、金融贸易领域合作和发展援助等。几十年来各发展中国家都致力于为本国和伙伴国经济的发展创造更好的条件(如一些经济对外开放措施,自由贸易区的建立等),南南合作的开展使得发展中国家的经济联系不断加强,贸易和投资额不断增长,相互之间的技术合作与交流也不断扩大。

在贸易方面,根据联合国贸发会议的数据,20世纪70年代

发展中国家间的贸易增长率超过了发达国家的贸易增长率,前者平均为28%,后者平均为24.9%。1980年发展中国家之间的出口在其总出口额中所占比重由1970年的20.9%上升到26%,而向发达国家出口所占的比重由72.1%下降到68.8%。90年代以后发展中国家之间的贸易活动更加频繁,南南国家之间的贸易额在2003年之后以近乎直线方式增长,2009年金融危机期间有所下降之后又迅速反弹,到2011年南南国家之间的贸易已达42996亿美元,占世界总贸易额的比重为23.77%,在发展中国家对外贸易额中所占的比重已经高达55.19%。

在对外直接投资方面,1970年世界流入发展中国家的FDI总额(流量)为38亿美元,由发展中国家流出的FDI仅有5000万美元,发展中国家之间的FDI流动则更是微不足道。但是,南南国家之间的FDI流动在2000之后快速增长,到2009年已经达到1500亿美元,在世界总FDI所占的比重也呈上升趋势,2009年南南国家之间的FDI流量在世界总FDI流量中所占比重接近15%。

在技术合作方面,发展中国家之间的技术合作主要集中在实用技术(如推广良种、种植水稻等)和从北方国家借鉴过来的“中间技术”两方面。印度、中国、巴西、阿根廷等发展中大国相对来说技术水平更高、从北方国家获得的科技情报也更多,这些国家是对其他南方国家输出技术的重

要力量。印度对外援助的 35%都是技术援助,中国也通过派遣技术人员和专家以及在发展中国家当地组织培训等方式进行技术输出。鉴于相似的发展条件与发展问题,发展中国家之间的技术输出和合作更具针对性与适用性,对当地的经济发展与技术进步有积极作用。

二、南南合作与中国对外援助的原则

从根本上说,发展中国家对外援助是南南合作的一种表现形式,也是发展中国家经济外交中的重要工具。万隆会议之后,和平共处五项原则以及在此基础形成的“万隆十原则”普遍被发展中国家所接受,成为他们在进行南南合作和处理对外关系时的基本准则,其核心是尊重受援国主权和独立,不附加任何政治条件,促进双方共同发展,这也成为发展中国家对外援助遵循的基本原则。中国对外援助原则的基石也是“和平共处五项原则”。1964 年周恩来总理提出的中国对外经济技术援助八项原则、赵紫阳总理 1982-1983 年访问非洲期间宣布的“对非经济技术合作四项原则”是中国外交五项原则在经济技术合作领域的具体表现,构成了中国对外经济援助互利合作的整体框架,这些原则充分体现了南南合作的原则与核心要义,并且在中国对外援助工作中不断得到丰富、完善和发展。

1. 和平共处五项原则

“和平共处五项原则”是 1954 年由中国政府提出的,并与

印度和缅甸政府共同倡导的、发展中国家建立各国间关系及进行交流合作时应遵循的基本原则,其内容是:相互尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处。1957 年,毛泽东主席在莫斯科向全世界宣告,中国坚决主张一切国家实行和平共处五项原则。1974 年,邓小平同志在联大特别会议上再次强调国家之间的政治和经济关系都应建立在和平共处五项原则的基础上,1988 年邓小平同志又明确提出以五项原则为准则建立国际政治经济新秩序的主张。几十年来,和平共处五项原则显示了强大的生命力,在促进世界和平与国际友好合作方面发挥了巨大作用。中国不仅是和平共处五项原则的倡导者,而且是其忠诚的奉行着,无论是处理与他国的政治关系还是与别国开展经济合作都以其为基础。

2. 中国对外经济技术援助八项原则

1963 年底至 1964 年初,周恩来总理出访亚非欧 14 国时,把中国的外交五项原则扩展到了经济领域,提出了中国对外经济技术援助的八项原则。这八项原则是周恩来结合自己的思考,吸取了中国其他领导人的援外思想,并总结了建国以来中国对外援助实践的经验教训而提出来的,它不仅适用于中国对非援助,也适用于对亚洲和其他新兴国家的援助。“八项原则”的基本精神是:平等互利,不干涉内政;切实帮助受援国自力更生;力求使受援国真正受益;尽量减轻受援国的负

担;严格履行承担的义务。以平等互利、不附带条件为核心的对外经济技术援助八项原则一直是中国对外援助遵循的基本方针。

3. 中国对外经济技术合作四项原则

1982 年到 1983 年,赵紫阳总理访问非洲 11 国时重申中国将继续对包括非洲在内的发展中国特别是对一些最不发达国家提供力所能及的援助,同时宣布中国同非洲国家开展经济技术合作要进一步实行“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”四项原则。该原则明确将对外援助纳入了国家经济发展的战略之中,中国的对外援助不再单纯地提供单向援助,而是要互利共赢并量力而行。可以说,对外援助四项原则是 1964 年周恩来总理提出的对外援助八项原则在新的历史条件下的继承和发展。

从“经济技术援助八项原则”到“经济技术合作四项原则”,其基石均为和平共处五项原则,本质上与南南合作的核心要义相一致。从“团结友好、平等互利,尊重对方的主权,不干涉对方的内政,不附带任何政治条件”的原则出发,中国在对外援助与经济技术合作中一方面“尽量减少受援国的负担”、“对外提供的任何一种技术援助,都要保证受援国人员充分掌握这种技术”,“帮助受援国逐步走上自力更生、经济上独立发展的道路”、“使受援国政府能够增加收入,积累资金”。另一方面中国认为“援助是相互的”,援助项目的执行应“从双方的实际需要和可能条件出发,发

挥各自的长处和潜力”，以达到“取长补短，互相帮助，以利于增强双方自力更生能力和促进各民族经济的发展”的目的。

三、中国对外援助政策与动机的演变

中国的对外援助始于 20 世纪 50 年代，六十多年来中国的对外援助政策和动机经历了由政治动机向经济动机直至发展动机和经济动机相结合的时期。从中国对外援助政策与动机的演变，可以发现其具有的鲜明的时代特征，与南南合作的历史过程相一致，同时也反映了国际发展援助的总体发展趋势。

20 世纪 50 年代到 60 年代是南南合作的初始阶段，主要体现在政治领域，该阶段中国的对外援助的动机也主要体现为政治动机。当时的对外援助政策受无产阶级国际主义的影响，致力于通过对外援助，支持反帝、反霸和民族解放运动，故而这一时期的对外援助是单向的、无偿的，在受援国的选择上具有很强的政治性。

20 世纪 70 年代到 80 年代南南合作进一步向经济领域发展，中国对外援助的经济动机也开始显现。改革开放后，中国确立了以经济建设为重心的发展方向，外交的主要目的就是为国内经济发展服务。与此相应，其对外援助政策也进行了改革和调整，中国对外援助的经济意义超越了对政治利益的诉求。20 世纪 90 年代之后南南合作在政治和经济合作领域均进一步深化并取得显



○位于亚的斯亚贝巴的非盟会议中心是中国援建非洲的重要项目之一。本刊资料

著进展。中国外交更强调“互利合作、共同发展”。90 年代中期以后，“平等互信、互利共赢”的中国对外援助的原则与理念逐渐形成：通过对外援助，一方面要促进受援国的经济发展和社会进步，另一方面要推动中国和受援国之间的经济技术合作，以达到共同发展和繁荣的目的。1995 年 10 月 17 日的全国援外工作改革会议成为中国对外援助工作改革的启动标志。时任外经贸部部长的吴仪在会议上指出，在继续遵循援外八项原则的基础上，中国援外主要采用以下方式：一是积极推行政府贴息优惠贷款，由我国政府向受援国提供优惠贷款，国家用援外经费贴息，以扩大对外援助的规模，提高援外资金的使用效益，推动双方企业的投资合作，带动设备、材料和技术出口；二是积极推动援外项目合资合作，以利于政府援外资金与企业资金相结合，扩大资金来源和项

目规模，巩固项目成果，提高援助效益；三是根据本国财力适当扩大无偿援助，并且继续减免重债穷国和最不发达国家的债务，帮助他们突破制约发展的瓶颈。随着“大经贸战略”的贯彻实施，中国的对外援助进入了援助与贸易、投资等互利合作为一体的全面的经济合作阶段

21 世纪以来，联合国千年发展目标的提出，为国际发展援助制定了目标和方向。2004 年之后，在经济持续快速增长、综合国力不断增强的基础上，中国政府根据国际国内形势进一步调整了援外政策。一是注重推动千年发展目标的早日实现。为落实千年发展目标和促进普遍发展，2005 年胡锦涛主席在联合国发展筹资高级别会议上宣布了中国支持发展中国家加快发展的五大举措，内容涉及关税待遇、重债穷国的债务免除、优惠贷款、对非援助以及发展中国家人才培养等各方

面。二是援助方式的调整。中国除通过传统双边渠道援助外,还在国际和地区层面加强了与受援国的集体磋商,主要表现为在联合国发展筹资高级别会议、联合国千年发展目标高级别会议,以及中非合作论坛、上海合作组织等会议上,多次宣布一揽子有针对性的对外援助政策,加强在农业、基础设施、教育、医疗卫生、人力资源开发、清洁能源等领域的援助力度。

2011年中国政府公布的《中国对外援助白皮书》进一步重申和明确了现阶段的中国援助政策。在援外原则方面,仍然“坚持不附带任何政治条件”。“坚持和平共处五项原则,尊重各受援国自主选择发展道路和模式的权利,相信各国能够探索出适合本国国情的发展道路,绝不把援助作为干涉他国内政、谋求政治特权的手段”,在援外目标和动机方面,则注重发展动机和经济动机的结合,一方面,“坚持帮助受援国提高自主发展能力”,在提供对外援助时,尽力为受援国培养本土人才和技术力量,帮助受援国建设基础设施,开发利用本国资源,打好发展基础,逐步走上自力更生、独立发展的道路”。另一方面,“坚持平等互利、共同发展”。“中国坚持把对外援助视为发展中国家之间的相互帮助,注意实际效果,通过开展与其他发展中国家的经济技术合作,着力促进双边友好关系和互利共赢”。

四、中国对外援助的理念

南南合作强调发展中国家的

互相帮助、共同发展,中国在南南合作的框架下发展对外援助。从中国对外援助政策与动机的内容及其发展来看,中国的对外援助理念包含着南南合作的目的和要求,可以总结为:政治上的平等互信、经济上的互利共赢。

(一)政治上平等互信

中国与广大发展中国家都有过沦为殖民地或半殖民地的经历,共同的历史遭遇和现实的发展问题使得他们在处理国际关系时有相同的准则:相互尊重,平等相待,无论是对外援助或者是进行商业合作,中国与伙伴国始终是以一种平等的合作伙伴身份致力于实现共同发展,其所坚持的“互不干涉内政”、“平等相待,维护共同利益”、“不附带任何政治条件”原则即是明证。

首先,中国坚持不干涉内政原则。一方面是由于“不干涉他国内政”的我国外交政策原则的根本要求;另一方面,也源自中国长期作为受援国的经验总结。中国作为受援国,积累了大量吸收援助为中国所用的经验,即任何援助,只有被受援国自主纳入国家总体发展计划中,才能发挥最大功效;无论是经济改革还是政治改革,只能由内生力量驱动,任何外来干涉或压力,都可能由于不符合国情而适得其反。因此,中国的对外援助以不干涉内政作为前提,同时考虑援助伙伴国的实际需要,在彼此协商的基础上与之建立援助合作关系。

其次,与西方国家的援助不同,中国对外援助不附加任何政治条件。早在1964年周恩来总理

提出的中国援外八项原则中的第二项就要求严格尊重受援国的主权,绝不附带任何条件,绝不要求任何特权。”2006年1月《中国对非洲政策文件》中进一步指出:“中国政府在对外提供援助的时候,严格尊重受援国的主权,绝不附带任何条件,绝不要求任何特权。”

第三,中国强调受援国经济社会的自主发展。中国认为每个国家的发展主要还是靠自己,即“自力更生,艰苦奋斗”,但这并不意味着排斥援助。援助对于发展中国家来说是有益的,不过接受援助必须以发展中国家主权和自主发展权得到尊重为前提,正如1974年邓小平在联大第六届特别会议上的发言提到的:自力更生决不是“闭关自守”,拒绝外援。我们一向认为,各国在尊重国家主权、平等互利、互通有无的条件下,开展经济技术交流,对于发展民族经济,是有利的和必要的。这种思想在中国作为受援国和援助国时都得到了体现。当中国接受外国的援助时,为了保证自主发展,政府一般也配套相应的资金,以保证中方对外援项目的主导性。当中国对外提供援助时,也会尽量避免其他国家对中国的援助产生“依赖性”。

(二)经济上互利共赢

中国是世界上最大的发展中国家,人口多、底子薄、经济发展不平衡,发展仍然是中国长期面临的艰巨任务,这决定了中国的对外援助属于南南合作范畴,是发展中国家间的相互帮助。

中国在提供对外援助时,一

方面坚持帮助受援国提高自主发展能力,首先中国的援助更关注受援国民生和经济发展,努力使援助更多地惠及当地贫困群体,这也是中国援助集中于基础设施、公共设施、生产性部门(农业、工业、能源开采业)等的原因;其次在对外援助中中国采取措施扩大对发展中国家的进出口,鼓励中国企业到发展中国家进行平等互利的投资,尽力为受援国培养本土人才和技术力量,使其逐步走上自力更生、独立发展的道路。

另一方面,在“援助+合作”的大援助观下,中国并不回避援助和合作中的经济利益,互利和互助是中国对外援助的一个基本宗旨。以中国对非的援助为例,中国不像传统援助国一样将非洲看成是不断需要援助的落后大陆,而是看好非洲的贸易投资前景,中国在对非援助中坚持互利共赢的合作方式,将援助与贸易和投资结合为一体,推动双方经贸合作的不断扩大,从而实现双方的共同发展。中国和非洲国家之间的贸易具有很大的互补性,非洲对中国出口的原油、矿产和农产品等正是中国经济快速发展时期所稀缺的产品,而中国出口到非洲国家物美价廉的工业制成品也正好满足非洲人民当前的需求,中非双方都能从贸易中获益。中国对非洲的投资涉及采矿、制造、建筑、金融、旅游等方面,中国企业按照互利共赢、共同发展的原则,积极参与非洲资源开发,帮助非洲国家发展资源加工业,提高资源附加值,将资源优势转化为

社会经济发展的动力,拓宽了非洲发展的资金来源,提升了资源价值。据中国统计年鉴数据,2000年中非合作论坛建立以来,中非贸易总额由2005年的55.56亿美元上升为2011年的932.40亿美元,对非投资净额也由2005年的3.92亿美元上升为2011年的37.41亿美元,中非之间贸易额和对非净投资额的大幅度增加无疑对于推动非洲当地经济发展和增加就业有积极的作用。

五、结语

南南合作的核心要义是发展中国家在和平共处五项原则的基础上政治上相互扶持、在经济上互助合作以提高南方国家在国际舞台上的地位和促进共同发展。中国作为主要发展中国家援助国的出现为国际援助体系带来了全新的南南合作的理念和原则,也对现有国际援助体系产生了冲击和挑战。中国对外援助是在1955年的万隆会议精神(即南南合作原则)指导下展开,其对外援助的原则(坚持尊重伙伴国主权、不附加任何政治条件)和对外援助的实际做法(强调互利双赢和通过对外援助促进双方的经济发展)与发达国家存在根本性的不同。中国对外援助的动机和政策在不同的历史时期有不同的侧重和体现,但是其对外援助的原则和理念始终未曾改变。

(作者单位:厦门大学经济学院国际经济与贸易系、德国杜伊斯堡—埃森大学、厦门大学中国国际发展研究中心)

参考文献:

- 黄梅波:中国对外援助机制:现状和趋势,《国际经济合作》,2007年第6期。
- 胡美:中国援非五十年与国际援助理论创新,《社会主义研究》,2011年第1期。
- 胡美、刘鸿武:中国援非五十年:中国南南合作理念的成长,《国际问题研究》,2012年第1期。
- 胡再勇:对外援助领域的经济外交,《国际经济合作》,2012年第7期。
- 金铃:对非援助:中国与欧盟能否经验共享,《国际问题研究》,2010年第1期。
- 吕行健、陆仁:南南经济合作的现状与前景,《现代国际关系》,1983年第5期。
- 沈仲莱:南南经济合作的发展,《世界经济》,1983年第3期。
- 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室:周恩来外交文选,中央文献出版社,1990年。
- 中华人民共和国国务院新闻办公室:中国与非洲的经贸合作,2010年12月。
- 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国对外援助白皮书》,2011年4月。
- 张海冰:发展引导型援助:中国对非洲援助模式探讨,《世界经济研究》,2012年第12期。
- 张严冰、黄莺:中国和西方在对外援助理念上的差异性辨析,《现代国际关系》,2012年第2期。
- Ssenyange, E, South-South Development Cooperation: A Challenge to Traditional Aid Relations? [M], Quezon City, The Reality of Aid/ Ibon Books, 2010.